

„Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/31/2008

Ireneusz Białecki

Międzynarodowe badania, debata i polityka edukacyjna¹

Organizacje międzynarodowe, takie jak OECD, Bank Światowy i Unia Europejska, wywierają istotny wpływ na polską politykę odnoszącą się do edukacji i nauki. Sama ideologia zmiany, a także poszczególne rozwiązania – dotyczące m.in. finansowania nauki i szkolnictwa, zarządzania, konstruowania wskaźników – są współtworzone przez ekspertyzy wyżej wymienionych organizacji. Czasem ów wpływ bierze się stąd, że Polska przechodzi przeobrażenia, które w krajach Unii Europejskiej nastąpiły kilkanaście lat wcześniej. Dlatego rozwiązania wypracowane w tych krajach (po modyfikacjach) odpowiadają także Polsce. Dotyczy to m.in. doświadczanej u nas od kilku lat ekspansji szkolnictwa wyższego, a także współpracy szkół wyższych z otoczeniem w gospodarce opartej na wiedzy. Raport OECD o polskim szkolnictwie wyższym wskazuje na słabą współpracę naszych uczelni z otoczeniem. Wynika to m.in. z tradycyjnie pojmowanej zasady autonomii, która stanowi dużą wartość dla środowiska akademickiego. Oferta programowa szkół wyższych jest słabo dostosowana do potrzeb rynku pracy. Podaż miejsc na studiach (pod względem kierunków i programów) kształtowana jest przede wszystkim przez możliwości szkół wyższych (rynek producenta), po trosze także przez oczekiwania kandydatów, ale już nie przez rynek pracy. Potrzebna jest polityka, która lepiej skoordynuje misję szkół wyższych, tak aby ich działania w większym stopniu odpowiadały potrzebom otoczenia.

Słowa kluczowe: debata, OECD, Bank Światowy, polityka, autonomia uczelni.

Kilka uwag o roli organizacji międzynarodowych

Wpływ organizacji międzynarodowych (OECD, UNESCO, UNDP, Banku Światowego, a wreszcie Unii Europejskiej) na naszą politykę edukacyjną jest duży, może nawet bardzo duży, i w moim przekonaniu na ogół dobry. Wiele (pewnie większość) pojęć i terminów organizujących nasze myślenie o polityce naukowej i odnoszącej się do szkolnictwa wyż-

¹ Tekst opracowany na podstawie referatu wygłoszonego 2 kwietnia 2008 r. w Sejmie RP na konferencji „Wyzwania dla polskiego szkolnictwa wyższego w świetle raportu OECD”.

szego pochodzi z importu. Niektóre z tych terminów nadal nie mają polskich odpowiedników, inne zaś mają jedynie słabo spolszczone nazwy. Wystarczy wymienić: *peer review*, *research based policy* (*evidence based policy*), *stakeholders* (czyli interesariusze – termin, jak się zdaje, coraz częściej używany, a wprowadzony przez prof. Wojciecha Gasparskiego), ewaluacja formatywna, *ex post* i *ex ante*; akredytacja, *formula based financing* (finansowanie oparte na algorytmie), kompetencje kluczowe; wreszcie, by na zakończenie tej listy zwrócić się w stronę Unii Europejskiej: subsydiarność, metoda otwartej koordynacji, *benchmarking* oraz europejskie i narodowe ramy kwalifikacyjne.

Te pojęcia, a także związane z nimi znaczenia i koncepcje, kształtują polską politykę edukacyjną. Wiele z nich przywędrowało do nas najpierw w bagażach ekspertów Banku Światowego, a zwłaszcza ekspertów z OECD, a ostatnio coraz więcej terminów przyjeżdża z Brukseli, z Unii Europejskiej. Czy oznacza to nasze uzależnienie, niższość cywilizacyjną? Moim zdaniem raczej nie. Nie wdając się w szersze rozważania, warto przypomnieć pewne rozróżnienie: Bank Światowy oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) to bardzo wpływowe organizacje eksperckie², inny zaś charakter ma Unia Europejska. Celem OECD (według konwencji założycielskiej podpisanej w Paryżu w 1960 r.) jest wspieranie polityk prowadzących do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, poprawy jakości życia i zmniejszania bezrobocia w krajach członkowskich. Jedną z agend OECD – Centrum Edukacyjnych Badań Naukowych i Innowacji (Centre for Educational Research and Innovation – CERI) – stawia sobie za cel prowadzenie badań i analiz oraz opracowywanie wskaźników w dziedzinie edukacji, a także wypracowywanie perspektyw rozwojowych i upowszechnianie dobrych praktyk. Udział we wspólnych przedsięwzięciach na ogół sprowadza się do zakrojonych na wielką skalę badań porównawczych – takich jak PISA czy badanie alfabetyzmu funkcjonalnego dorosłych – oraz do organizowania przeglądów polityki w takich dziedzinach jak rynek pracy, edukacja, szkolnictwo wyższe czy badania naukowe. OECD kupuje wiedzę ekspercką wysokiej jakości, choć zapewne opartą na pewnych założeniach i standardach, z którymi można się spierać, i dobrze za tę wiedzę płaci.

Ekspertyzy i badania OECD finansowane są ze składek krajów członkowskich (w tym także Polski) proporcjonalnie do ich zamożności. Wyniki badań, diagnozy i ekspertyzy są wprowadzone pewnym zobowiązaniem ze względu m.in. na finansowanie ze składek i konsensualny sposób uzgadniania przedsięwzięć, ale kraje członkowskie w swej polityce mogą je uwzględniać lub nie. Polska gromadzi dane wedle standardów, procedur i definicji narzuconych i weryfikowanych przez OECD (czyni to Główny Urząd Statystyczny). Moglibyśmy tego nie robić (niektórych naszych danych nadal brakuje w statystykach OECD), ale wówczas nie byłibyśmy w stanie porównywać naszych wskaźników i naszej polityki z danymi innych krajów członkowskich. Dzisiaj nie do wyobrażenia jest wypracowanie polityki w jakiejś dziedzinie, przygotowanie strategii i diagnoz bez pomocy ekspertów. Przygotowywanie diagnoz, polityk i strategii w takich dziedzinach jak rynek pracy, gospodarka i zarządzanie czy edukacja bez wspierania się badaniami, wiedzą i ekspertami tworzoną w OECD byłoby zubożeniem i obniżeniem jakości wypracowywanej polityki. Ekspertyzy OECD tworzone są w języku angielskim (choć każdy dokument OECD ma swój

² Oczywiście, ich rola, również ta zapisana w misji i statutach, nie ogranicza się do tworzenia ekspertyz. Także ich oddziaływanie na politykę wewnętrzną zainteresowanych krajów odbywa się nie tylko poprzez tworzenie ekspertyz.

odpowiednik w języku francuskim), często przez ekspertów wywodzących się z krajów anglosaskich i wykorzystujących dorobek nauki tworzony w tych właśnie krajach.

W przedsięwzięciach OECD, z którymi miałem do czynienia, na ogół silnie reprezentowani byli Kanadyjczycy, a także wśród przedstawicieli krajów mniejszych – Holendrzy. Jeżeli chodzi o wypracowywanie polityk w takich dziedzinach jak rynek pracy czy edukacja silną pozycję mają również kraje skandynawskie. Nie powinno więc zaskakiwać, że modele, perspektywy i rozwiązania przygotowywane przez ekspertów OECD nierzadko opierały się na modelach anglosaskich i miały anglosaski styl, często z komponentem skandynawskim. Wydawało mi się w moich kontaktach³, że Polacy łatwiej akceptowali ten styl niż np. mieszkańcy niektórych krajów śródziemnomorskich, a czasem też Dalekiego Wschodu (Japonia i Korea Południowa – kraje członkowskie OECD).

Ekspertyzy i wiedza tworzone w Banku Światowym miały wiele podobieństw w stosunku do działań OECD, jednak uczestnictwo w nich było jeszcze mniej zobowiązujące.

Jak wiadomo, inna jest natura naszych związków z Unią Europejską. Polegają one na dobrowolnym przekazaniu pewnych uprawnień oraz części naszej suwerenności w stronę władz i agend unijnych. Skoro Unia jest obszarem swobodnego przepływu towarów, usług, operacji bankowych i pracowników, to trzeba się porozumieć na temat warunków i procedur owego przepływu, a zwłaszcza m.in. w kwestii treści kwalifikacji i dyplomów nabywanych w różnych krajach członkowskich. Inaczej nie będzie wiadomo, co wie i umie absolwent z jakiegoś kraju, z jakiejś uczelni w Unii Europejskiej oraz jak to się ma wobec kwalifikacji wymaganych w innych krajach członkowskich (i może się zdarzyć, że np. architekt z jednego kraju zaprojektuje w innym kraju Unii piękny dom, który jednak się zawali, bo w kraju, w którym ów architekt się wykształcił studiując się architekturę w akademiach sztuk pięknych, bez nauczania o wytrzymałości konstrukcji).

Suplementy do dyplomów, proces boloński, kredyty ECTS, a zwłaszcza Narodowe i Europejskie Ramy Kwalifikacyjne to procedury i polityki konieczne – swoisty kodeks drogowy regulujący zasady ruchu, który trzeba przyjąć, jeśli mamy polskim studentom i pracownikom przyznać podobne prawa do pracy i studiów we wszystkich krajach członkowskich. Uważam zresztą, że Narodowe Ramy Kwalifikacyjne są inicjatywą korzystną nawet wówczas, gdybyśmy nie byli członkami Unii Europejskiej. Ustalają one procedury pozwalające określić relacje między kwalifikacjami i dyplomami różnych poziomów z rozmaitych grup zawodów. Przy coraz bardziej różnicujących się formach i sposobach zdobywania kwalifikacji (szkoły, praktyki zawodowe i rozwijające się lawinowo doksztalcanie przez całe życie) procedury te tworzą niezbędną informację dla rynku kształcenia i rynku pracy. Z kolei Europejskie Ramy Kwalifikacyjne określają relacje między narodowymi ramami krajów członkowskich. Warto przypomnieć, że wskaźniki, procedury i programy opracowane przez Unię Europejską mają moc obowiązującą dla krajów członkowskich. Jednak obowiązująca zasada konsensu, oparta na wieloszczeblowych uzgodnieniach ekspertów i reprezentantów rządów, daje większe (choć nie zawsze wykorzystywane) możliwości współ-

³ Współpracowałem jako ekspert na zaproszenie OECD lub reprezentant delegowany przez naszą administrację w kilku projektach edukacyjnych realizowanych przez tę organizację: pod moją redakcją przygotowany był raport bazowy do przeglądu edukacji dokonanego w 1996 r.; byłem kierownikiem polskiego zespołu w realizacji badań nad alfabetyzmem funkcjonalnym (*International Adult Literacy Survey* – IALS), prowadzonych w latach 1994–1996; uczestniczyłem w dwóch pierwszych cyklach badania PISA 2000 i 2003. Kierowałem także dwoma projektami międzynarodowymi realizowanymi w Polsce, a finansowanymi przez Bank Światowy.

kształtowania programów unijnych. W skrócie można stwierdzić, że rozwiązania wypracowane w Unii Europejskiej są bardziej zobowiązujące dla naszej polityki wewnętrznej, ale w większym stopniu są wypracowywane przy naszym udziale, bardziej uwzględniają nasze interesy oraz mają mniej ekspercki charakter niż wiedza, diagnozy i strategie przygotowywane w OECD.

Patrząc z tej perspektywy, uważam, że udział w przedsięwzięciach OECD – takich jak wspólne, międzynarodowe badania porównawcze bądź przeglądy polityki naukowej czy szkolnictwa wyższego – jest dla nas dużą szansą. Zwykle dzięki tego typu przedsięwzięciom powstaje debata, która, przy udziale zagranicznych i dobrze przygotowanych ekspertów, pozwala dostrzec znaczenie różnych problemów i wyzwań oraz rozważyć rozmaite, czasem już sprawdzone w innych krajach warianty rozwiązań. Często okazuje się, że problemy i wyzwania, które stają przed nami, pojawiały się już w innych krajach w podobnej formie. Wiele krajów doświadczyło, choć wcześniej od nas, szybkiego wzrostu liczby studentów oraz umasowienia studiów wyższych i z reguły wzrost finansowania uczelni nie był proporcjonalny do wzrostu liczby studentów (był mniejszy). Z reguły towarzyszyły temu problemy związane z zapewnieniem jakości dydaktyki akademickiej. I odpowiedź na nie była zwykle podobna: w postaci tworzenia ośrodków akredytacji i podobnych technik ewaluacyjnych. W końcu zawsze w sposób najbardziej ogólny celami polityki w takich dziedzinach jak edukacja czy służba zdrowia będzie wyrównanie dostępu do usług (równość szans) oraz poprawa jakości i efektywności. Miarą polityki będzie ocena, czy przy danych pieniądzach nie można było osiągnąć większej równości lub lepszej jakości. I zawsze przy decyzjach, przy wyborze strategii decydować będą w różnych konfiguracjach interesy szerszych grup, a także polityków i ekspertów, oraz wiedza techniczna, ekspercka i wartości.

Nie bez znaczenia jest i to, że import eksperckiego *know-how* oraz tworzenie tak często postulowanych przez ekspertów OECD czy Unię Europejską sektorowych i regionalnych strategii rozwoju, a także profesjonalnej ewaluacji stabilizują politykę. Bronią politykę edukacyjną przed politykami i przed medialną wersją polityki. Dzięki temu rosną szanse, że reformowanie i plany rozwoju edukacji zostaną wyniesione poza ramy bieżącej polityki, jej kadencyjności i towarzyszących jej interesów, że staną się apolityczne, przybierając kształt ukierunkowanej, stabilnej ewolucji.

Na zakończenie tej części trzeba dodać uwagę natury bardziej ogólnej, zwłaszcza że na wstępie wpływ OECD, Banku Światowego i Unii Europejskiej określiłem jako pozytywny. Korzyści te, wśród których do najważniejszych zaliczyłbym poprawianie jakości debaty stanowiącej zaplecze polityki, zdają się niekwestionowane jedynie przy założeniu o słuszności paradygmatu modernizacji. Jeżeli uznajemy, że:

- edukacja ma tworzyć kapitał ludzki i społeczny, przygotowywać do życia w społeczeństwie informacyjnym i gospodarce opartej na wiedzy;
- edukacja ma tworzyć kompetencje sprzyjające samospełnieniu, autentycznemu życiu i dobremu współżyciu z innymi⁴;
- kształcenie formalne i nieformalne powinno realizować wyżej wymienione cele w sposób efektywny, sprawdzalny i testowany za pomocą przyjętych wskaźników;

⁴ W taki mniej więcej sposób definiuje osobowość, której kształtowanie powinno być celem edukacji, dokument OECD DeSeCo (*Definition and Selection of Competencies*). Por. Rychen, Salganik, red. 2003.

wówczas opisywany transfer koncepcji, rozwiązań, procedur, specjalistycznej terminologii oraz debaty, która jemu towarzyszy należy ocenić pozytywnie. Jeśli jednak kwestionujemy stałą presję na wzrost gospodarczy (także zrównoważony) oraz na wydajność ekonomiczną i społeczną; jeśli uznamy, że społeczeństwo złożone z efektywnie działających racjonalnych indywidualistów się nie sprawdza, zaś samorealizacja i autentyczność to słabe pomysły na życie – wtedy transfer edukacyjnego *know-how* powinien budzić uzasadnione zastrzeżenia. Bez wątpienia transfer, o którym mowa, wspiera podstawy aksjologiczne⁵, na których opiera się ład społeczny i ekonomiczny krajów OECD.

Debate merytoryczna jako zaplecze polityki (opłaty za studia, misja i strategia autonomicznych szkół wyższych)

Rzadko się zdarza, by wyniki badań stanowiły bezpośrednią podstawę dla decyzji politycznych, tworzenia prawa czy pisania rozporządzeń. Zwykle między wynikami badań a polityką pośredniczy debata. Podobnie transferowi wiedzy, procedur i rozwiązań przychodzących z międzynarodowych organizacji towarzyszy debata⁶.

Debate konfrontująca argumentację merytoryczną z interesami rozmaitych grup i środowisk oraz z wartościami jest koniecznym zapleczem polityki. Przeglądy OECD wzmacniają taką debatę. Wnoszą zewnętrzne spojrzenie, dane i porównania międzynarodowe. Wzmacniają rolę argumentacji merytorycznej. Na przykład zasada bezpłatności edukacji (zapisana w Konstytucji RP) a opłaty za studia. Większość ekspertów międzynarodowych (Banku Światowego, OECD) opowiada się za wprowadzeniem powszechnego czesnego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- argument równościowy: za to samo wszyscy płacą tyle samo⁷;
- wstrzymanie transferu pieniędzy podatnika w stronę zamożniejszej części społeczeństwa;
- korzyść z dyplomu ma charakter raczej indywidualny niż społeczny⁸;
- dodatkowe finansowanie szkół wyższych;
- czesne powinno wprowadzić lepsze relacje między studiującymi i nauczającymi, a także większą synchronizację popytu z podażą.

W okresie poprzedzającym zapisy o bezpłatności edukacji w Konstytucji RP wyżej wymienione argumenty nie były obecne w polskiej debacie, chociaż np. argument o transferze pieniędzy podatnika w stronę zamożniejszych segmentów społeczeństwa pojawiał się w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych od dawna i zdobył sobie uznanie ukształtowanej przez media opinii publicznej⁹.

⁵ Nie czuję się kompetentny, by sformułować tę aksjologię, ale gdybym był zmuszony, zapewne wymieniałbym takie wartości jak indywidualizm (w tym prawa ludzkie i wolność wyboru, a także pochwałę dla życia w zgodzie ze sobą), zasadę racjonalności oraz efektywność.

⁶ Charakterystyczne, że w dokumentach OECD jako cel badania PISA na pierwszym miejscu wymieniana była debata.

⁷ Często wskazuje się, że studia płatne są gorszej jakości niż studia bezpłatne. Na wielu uczelniach na bezpłatne studia przyjmowani są kandydaci z lepszymi wynikami. Można to więc traktować jako swoiste stypendium naukowe.

⁸ Wskazują na to badania określone jako *returns to education*. Por. np. Barr 2004.

⁹ Hasło „na co się wydaje nasze pieniądze” jest atrakcyjne medialnie także w Polsce, ale nie było ono wykorzystywane w debacie nad wprowadzeniem czesnego.

W przypadku polityki autonomicznych uczelni coraz ważniejszym jej elementem staje się wypracowanie misji, a następnie strategii działania i towarzysząca jej debata.

Misja to akt samostanowienia i wyraz autonomii, który powinien doprowadzić do uzgodnienia celów strategicznych uczelni. Misja powinna być owocem autentycznej debaty. Jej następstwem powinno być uzgodnienie celów przekładalnych na zadania strategiczne. Misja staje się dodatkową legitymizacją władzy rektora i administracji centralnej umożliwiającą lepsze wykorzystanie zasobów dydaktycznych i badawczych. Warto pamiętać, że w przypadku autonomicznych uczelni wypracowanie misji (*mission statement*) nabiera specjalnego znaczenia. Autonomia daje szkołom wyższym stosunkowo duże możliwości definiowania własnej roli, a także w miarę swobodnego kształtowania swoich relacji z otoczeniem. Autonomiczna uczelnia to instytucja samostwarzająca się, która w znacznym stopniu sama siebie wymyśla: tworzy swój statut, zadania oraz odpowiadającą im organizację (wydziały, zakłady, uprawnienia senatu). Przy czym owo „wymyślanie się” często nie ogranicza się do zarządu uczelni, ale obejmuje szersze środowiska pracowników naukowych i studentów. W takiej sytuacji misja i poprzedzająca ją debata to proces formowania demokratycznie artykułowanej woli zbiorowej. W tym procesie ścierają się interesy poszczególnych wydziałów i grup pracowników z interesem uczelni jako całości. Poza interesami cele i zadania ustanawiane w misji i konkretyzowane później w strategii współkształtowane są przez wartości (np. wolność badań, ochrona środowiska, równość) oraz przez tradycję. Zapisana w prawie autonomia objawia się i realizuje dopiero w debacie, w procesie krystalizowania się woli zbiorowej. Dlatego sposób organizowania debaty (np. przy tworzeniu misji czy w wyborach do władz uczelni), wprowadzenie do niej wiedzy, ekspertyzy i argumentów merytorycznych (poza interesami i wartościami) ma podstawowe znaczenie dla realizowania się autonomii.

Polityka autonomicznych szkół wyższych a ich relacje z otoczeniem

Żyjemy – jak się często powtarza – w społeczeństwie i gospodarce opartych na wiedzy (to także tłumaczenie: *knowledge based society/economy*). W pracy, w rodzinie i poza nią, w wyborach konsumenckich posługujemy się technikami informatycznymi oraz potrzebujemy ciągle nowej wiedzy i informacji. W coraz większym stopniu jej źródłem staje się Internet, kiedyś tworzony i administrowany w znacznej mierze przez szkoły wyższe. Wprawdzie trudno byłoby to wymierzyć, ale zdaje się, że przyrost nowej wiedzy wykorzystywanej w społeczeństwie i gospodarce w coraz mniejszym stopniu powstaje w szkołach wyższych. Nie dlatego, że powstaje tam coraz mniej wiedzy użytkowej, patentów i innowacji, ale z tej przyczyny, że coraz więcej tych rzeczy tworzy się poza szkołami wyższymi. Ogólnie mówiąc, „produkcję wiedzy stosowanej” odpowiadającej bieżącemu popytowi ze strony społecznego i gospodarczego otoczenia szkoły wyższej można sprowadzić do trzech punktów: (a) tworzenie programów i kształcenie studentów odpowiednio do potrzeb rynku pracy; (b) doksztalcanie w różnych formach; (c) tworzenie innowacji w konkretnych projektach na użytek przedsiębiorstw. W skrócie można powiedzieć, że w społeczeństwie wiedzy szkoły wyższe tworzą wiedzę i ją przekazują nie tylko studentom, ale także różnym przedsięwzięciom i projektom prowadzonym poza uczelnią, które zawsze zyskują dzięki

lepszemu nasyceniu wiedzą specyficzną, przygotowaną odpowiednio do konkretnych warunków i okoliczności. Dlatego instytucje akademickie tworzące wiedzę powinny być elastyczne oraz zorientowane na coraz lepsze związki z bliższym i dalszym otoczeniem.

Autorzy raportu OECD o polskim szkolnictwie wyższym (Edquist i in. 2007) zwracają uwagę na tzw. *academic drift* – nastawienie sprawiające, że szkoły wyższe stosunkowo mało uwagi poświęcają swoim stosunkom z otoczeniem. Poniżej przedstawiam kilka refleksji na ten temat, na ogół pokrywających się z opiniami autorów raportu.

Wydaje się, że dla lepszego rozwoju współpracy szkół wyższych z otoczeniem potrzebna jest silniejsza, wyrazistsza rola państwa i władz lokalnych w tworzeniu platformy dla kształtowania polityki jednoczącej działania i strategię szkół wyższych z oczekiwaniami partnerów. Potrzebna jest także aktywniejsza rola reprezentacji pracodawców, ale potrzebna jest przede wszystkim nowa polityka ze strony autonomicznych szkół wyższych. Pewną próbą realizacji tych postulatów są wypracowywane przez administrację centralną narodowe plany rozwoju (np. Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013), oparte na sektorowych programach rozwoju¹⁰ i strategiach rozwoju regionu. Jednak wygląda na to, że jest to produkt pracy ekspertów i urzędników raczej, niż oparta na autentycznej debacie integracja rozmaitych oczekiwań i interesów, pociągająca za sobą rzeczywistą modyfikację planów i strategii szkół wyższych.

Zapewne są i inne przyczyny, jeśli jednak dotąd nie ma dobrej, intensywniejszej współpracy szkół wyższych i przedsiębiorstw, jeśli na razie uczelnie tak słabo angażują się w dokształcanie i tworzenie wiedzy potrzebnej gospodarce i administracji, to prawdopodobnie jedną z ważniejszych przyczyn jest brak wzorów takiej współpracy. Zapewne pomocna byłaby tu zmiana tradycji łączącej złe nawyki z okresu socjalizmu, wzmacniające pewne silnie zakorzenione wzory akademickie. Z jednej strony socjalizm pozostawił po sobie głęboką niechęć do planowania (do planów centralnych i sektorowych) oraz silne przekonanie, że odgórnie przygotowane projekty raczej szkodzą niż służą rozwojowi. Z drugiej strony w środowiskach akademickich silne są tradycje jednostronnie pojmowanej autonomii i wolności akademickich. Wzmocniła je prowadzona w okresie socjalizmu walka szkół wyższych z władzami o niezależność.

Wydaje się, że w środowiskach akademickich nadal dominuje przekonanie, że autonomia, rozumiana jako wolność badań i nauczania, to wartość autoteliczna. Zapomina się przy tym o służbie społeczeństwu, trzeciej (oprócz badań i nauczania) składowej misji uniwersytetu. Wolność badań sprowadza się do poszukiwania prawdy. Przy tym prestiż teorii, poznania dla samego poznania, nadal jeszcze wyraźnie wyprzedza tworzenie wiedzy stosowanej¹¹.

Tak rozumianą autonomię uważa się za nieodłączny atrybut dobrej pracy szkoły wyższej oraz warunek konieczny prawidłowego funkcjonowania środowiska akademickiego. Zapewne znaczna część (być może większość) środowiska akademickiego uznaje też, że im więcej autonomii dla szkół wyższych i pracowników nauki, tym lepiej. Przy tym w sprawach ideologii (samookreślenia, definiowania misji uczelni) autonomia rozumiana jest ja-

¹⁰ Na przykład *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa.

¹¹ Wydaje się, że – zwłaszcza wśród młodszych wiekiem naukowców – współpraca z administracją, ekspertyzy, konsultacje, nawet jeśli nie przyznaje im się rangi naukowej, zyskują z wolna na znaczeniu.

ko przekazywanie całości kompetencji w stronę ciał kolegialnych i korporacji – jedynych uprawnionych do stanowienia, czym jest i powinna być szkoła wyższa.

Mniej popularne jest w środowiskach akademickich praktyczne spojrzenie na autonomię; pogląd, że autonomia to wartość o charakterze instrumentalnym, stopniowalnym i funkcjonalnym, że lokowanie zbyt wielu uprawnień w ciałach kolegialnych (senat, rady wydziałów) ogranicza autonomię uczelni jako całości, że autonomia to także wolność w tworzeniu misji, która powinna jednak być zobowiązaniem wobec otoczenia, również zobowiązaniem do służenia mu przez współpracę i tworzenie wiedzy stosowanej.

Co więcej, autonomia w wersji polskich środowisk akademickich często rozumiana jest jako niezależność od oczekiwań i aspiracji środowisk zawodowych, którym odpowiada uprawiana w akademii dyscyplina. Słabo rozwinęła się, silna w tradycji anglosaskiej, kultura profesjonalizmu. Dlatego właśnie sposób uprawiania nauki, tworzenia wiedzy i programów nauczania (przynajmniej w dyscyplinach społecznych i humanistycznych) wydaje się w Polsce bardziej autonomiczny, bardziej akademicki, mniej zależny od kultury zawodowej i wzorów profesjonalizmu niż w krajach Europy Zachodniej czy Ameryki Północnej.

W standardach kształcenia przewidzianych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako podstawa przy układaniu przez szkoły wyższe programu studiów istnieje element określany jako „sylwetka absolwenta”. Ma on określić, co absolwent powinien wiedzieć i umieć, by pracować w określonym zawodzie, jednak stowarzyszenia zawodowe mają niewielki wpływ na tworzenie standardów, zaś „sylwetka absolwenta” – niewielki wpływ na tworzenie programu studiów przez autonomiczne w tej sprawie wydziały. W ten sposób także ta droga dostosowania studiów do potrzeb rynku pracy – zawodzi. Szkoły wyższe, zwłaszcza dobre uczelnie publiczne, model absolwenta nadal kształtują na wzór i podobieństwo pracownika nauki.

Ekspansja szkół wyższych

Jeśli się zastanawiać, jak powstają zmiany, które transformują szkolnictwo wyższe, można wskazać trzy przenikające się do pewnego stopnia płaszczyzny uwarunkowań: (a) autonomicznie wyrażające się interesy środowisk akademickich i innych partnerów zainteresowanych funkcjonowaniem szkół wyższych; (b) koordynacja rynkowa tych interesów i aspiracji; (c) tworzenie polityki – decyzje i procedury powstałe na poziomie autonomicznych wydziałów, całych szkół prywatnych i państwowych oraz te tworzone przez organizacje szkół wyższych (m.in. Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich) i administrację centralną.

Jeśli ekspansję szkolnictwa wyższego, gwałtowny wzrost skolaryzacji interpretować na tych trzech płaszczyznach, wówczas w dużym uproszczeniu można podać takie oto wyjaśnienia. Wzrost skolaryzacji i przyrost studiujących w zależności od kierunku studiów, typu uczelni i formy studiowania – można wyjaśnić spotkaniem podaży (tak jak określili ją interesy i możliwości kadrowe szkół wyższych) oraz popytu ze strony kandydatów na studia. Często powstawało przy tym wrażenie, że to raczej „rynek producenta” usług edukacyjnych dyktował warunki tego spotkania. Stroną owego spotkania nie był rynek pracy. Oczekiwanie tego rynku są ciągle słabo artykułowane i mało uwzględniane przez podaż (oferę ze strony uczelni). Nie ma adekwatnych informacji na temat liczby miejsc pracy potrzeb-

nych w określonych zawodach oraz informacji dotyczących treści kwalifikacji i kompetencji potrzebnych gospodarce, które przełożyłyby się na standardy nauczania. Nie ma adekwatnie artykułowanych oczekiwań w kwestii wiedzy; jej formy i treści – potrzebnych w różnych przedsięwzięciach społeczeństwa i gospodarki. Mechanizm rynku, formy artykulacji z nim związane nie spowodowały ani wzrostu oferty doksztalcania (*lifelong learning*), ani tworzenia wiedzy dla przedsiębiorstw, ani działania na rzecz poprawy jakości kształcenia. Tu potrzebna jest polityka.

W przypadku szkół wyższych podaż miejsc na studiach była wypadkową określoną przez możliwości i interesy środowisk akademickich i w pewnym stopniu przez oczekiwania kandydatów na studia, natomiast oczekiwania rynku pracy były słabiej rozpoznane i mniej brane pod uwagę. Przemawia za taką tezą skala, w jakiej wzrosła liczba miejsc na studiach rozmaitych typów¹². Zwiększyła się przede wszystkim liczba miejsc na studiach płatnych (zarówno w uczelniach państwowych, jak i prywatnych)¹³. Wzrosła także ponad przeciętną liczba miejsc na kierunkach ekonomicznych, społecznych i pedagogicznych (zarówno w uczelniach prywatnych, jak i państwowych, chociaż np. trudno powiedzieć, żeby zawód nauczyciela – różnych specjalności – był najbardziej poszukiwany na rynku). Jednak największy przyrost miejsc zarówno w szkołach prywatnych, jak i publicznych nastąpił na kierunkach ekonomicznych. Szczególnie popularne stały się marketing i zarządzanie oraz, w nieco mniejszym stopniu, finanse i bankowość. W tych dwóch specjalnościach podaż miejsc odpowiadała aspiracjom kandydatów na studia. Były to kierunki „modne”, odpowiadające wkraczającej do Polski „ideologii rynkowej”, chociaż można mieć wątpliwości, czy liczby absolwentów nie przekroczyły już zapotrzebowania rynku pracy. Rosły także szybciej od przeciętnej określającej wzrost liczby studentów odsetki kształcących się na kierunkach społecznych, takich jak socjologia, psychologia i nauki polityczne. Natomiast wolniej od przeciętnej rosły liczby studentów prawa i informatyki. Stosunkowo słabiej rosła też liczba miejsc na studiach technicznych.

Jak się zdaje, rosnący rynek pracy „poradzi sobie” i wchłonie licznych absolwentów kierunków społecznych i ekonomicznych. Przede wszystkim dynamicznie rozwijający się sektor usług, ale także znaczny przyrost miejsc pracy w administracji centralnej i lokalnej oraz w korporacjach, to miejsca w poprzednich pokoleniach nie zawsze obsadzone przez pracowników z dyplomem szkoły wyższej i często zapewne nie wymagające znajomości technik marketingowych ani specjalistycznej wiedzy ekonomicznej. Jednak pewna wiedza przekazywana na studiach z psychologii, socjologii czy ekonomii, oprócz znajomości komputera i języka obcego, jest bez wątpienia przydatna w pracy w tych sektorach.

Tak wielki przyrost miejsc na kierunkach ekonomicznych i społecznych odpowiadał nie tylko aspiracjom młodzieży, ale wynikał także z łatwości tworzenia nowych miejsc na studiach zarówno w uczelniach państwowych, jak i prywatnych (por. Sztandar-Sztanderska, Minkiewicz, Bąba 2004). Do zwiększenia liczby studiujących (zwłaszcza na studiach

¹² Oprócz czesnego, jednym z najistotniejszych kosztów studiowania jest dla studentów spoza ośrodków akademickich koszt wynajęcia mieszkania. Czesne w miejscu zamieszkania niejednokrotnie jest mniejsze od czynszu w mieście akademickim, gdzie można by studiować bezpłatnie. Lokalizacja szkół prywatnych często uwzględniała potrzeby i możliwości dojeżdżania w danym regionie.

¹³ W latach 2000–2005 jedną trzecią wszystkich studiujących stanowili studenci niepłacący za studia, zaś dwie trzecie – płacący. Wśród płacących mniej więcej połowa to niestacjonarni studenci uczelni państwowych, zaś pozostali to studenci szkół prywatnych płacący czesne niezależnie od trybu studiów.

płatnych na już istniejących kierunkach społecznych lub dla otworzenia nowych w zasadzie wystarczało lepsze wykorzystanie już pozostających w dyspozycji sal oraz zakupienie dodatkowej pracy nauczycieli akademickich. W ten sposób powstawały uczelnie prywatne (niepubliczne) zatrudniające na drugim etacie profesorów uczelni państwowych, często przy wykorzystaniu bibliotek i materiałów dydaktycznych przygotowanych w uczelniach państwowych¹⁴.

Jeśli chodzi o kierunki pedagogiczne, wydaje się, że liczba studiujących przekracza potrzeby rynku pracy. Choć brakuje dobrych danych i estymacji zdaje się, że liczba absolwentów kierunków pedagogicznych z nadwyżką wystarcza do obsady zwalnianych miejsc pracy i obsady nowo powstałych, tworzących się w wyniku poszerzania się zakresu oferty pedagogicznej (np. związanych z rosnącym rynkiem kształcenia).

Wydaje się, że wzrost liczby studiujących na kierunkach pedagogicznych można także wyjaśniać od strony podaży – łatwością i niskimi kosztami tworzenia studiów na tym kierunku; od strony popytu – wiarą kandydatów, że na rynku pracy nadal liczy się dyplom jakiegokolwiek bądź, zaś dyplom pedagogiczny można pozyskać stosunkowo niskim nakładem (niewysokie czesne i stosunkowo łatwe studia).

Warto dodać, że zatrudnianie w szkołach prywatnych na drugim etacie pracowników dydaktycznych szkół publicznych, zwłaszcza w początkowym okresie (w latach dziewięćdziesiątych), było względnie łatwe i tanie w przypadku nauk społecznych i ekonomicznych. Na podjęcie dodatkowej pracy w prywatnej szkole nie tylko niewymagana była zgoda władz macierzystej uczelni, ale nawet nie trzeba było powiadamiać o tym swego pierwszego pracodawcy. Obecnie pojawiły się utrudnienia przy podejmowaniu stałej pracy na drugiej uczelni¹⁵. Trzeba powiadamiać o tym władzę macierzystej uczelni, w niektórych przypadkach rektor może zakazać stałego zatrudnienia w drugiej szkole wyższej.

Przyrost miejsc na studiach informatycznych następował wolniej niż na kierunkach ekonomicznych i społecznych zapewne nie tylko dlatego, że wiązało się to z kosztownym wyposażeniem w sprzęt informatyczny, ale także dlatego, że informatycy mieli znacznie więcej i znacznie lepiej płatnych ofert prac dodatkowych poza dydaktyką na innej uczelni. Podobnie dla prawników (na studiach prawniczych wzrost liczby studiujących był powolniejszy i mniejszy od aspiracji kandydatów) dodatkowa dydaktyka była stosunkowo mniej atrakcyjna. Zamiast dodatkowej dydaktyki na innej uczelni korzystniejsze okazywały się np. praktyka adwokacka lub ekspertyzy czy doradztwo prawne.

Potrzeba polityki: misje, kontrakty i wskaźniki jako sposoby tworzenia polityki na szczeblu centralnym oraz lokalnym

Przedstawione powyżej uwagi wskazują na istnienie potrzeby polityki, która lepiej skoordynuje misje i zadania szkół wyższych, tak aby ich działanie w większym stopniu odpowiadało potrzebom otoczenia. Za pomocą debaty i odpowiednich procedur trzeba tworzyć

¹⁴ Taki był często wzór tworzenia prywatnych szkół wyższych w połowie lat dziewięćdziesiątych. Obecnie uczelnie prywatne opierają się w coraz większym stopniu na własnej kadrze i samodzielnie przygotowujących programach studiów.

¹⁵ Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 r. wprowadza pewne ograniczenia, a władze uczelni państwowych odwołują się także do przepisów kodeksu pracy ograniczających prawo do pracy w instytucjach konkurujących ze sobą.

infrastrukturę kulturową i prawną sprzyjającą celom modernizacji i rozwoju kraju. Ważne przy tym jest tworzenie takich warunków, by – poczynając od dołu, od najniższego poziomu zarządzania – racjonalność jednostek odpowiadała racjom działania uczelni, te zaś w coraz większym stopniu odpowiadały oczekiwaniom otoczenia i planom rozwoju kraju.

Sytuacja w wielu polskich szkołach wyższych (także tych najlepszych) nadal skłania pracowników naukowych do tego, by swój czas, każdą wolną godzinę pracy dydaktycznej czy badawczej „sprzedawać” poza macierzystą uczelnią. „Wynajmowanie się” do pracy w projektach dydaktycznych i badawczych rejestrowanych w innych instytucjach w ograniczonym zakresie i określonych wypadkach ma sens i bywa zgodne z racjami macierzystej uczelni, jednak – na masową skalę i bez odpowiedniej koordynacji z jej misją – udział w przedsięwzięciach realizowanych poza własną instytucją powoduje rozchodzenie się racjonalności jednostkowej z racjami instytucji. Warto dodać, że za zbyt częstym (zależnym także od wiedzy) lokowaniem swojej aktywności dydaktycznej i badawczej poza macierzystą uczelnią stoją nie tylko racje finansowe; czasem chodzi o prestiż przedsięwzięcia, relacje towarzyskie lub trudności w administrowaniu projektem przez własną placówkę.

Nie potrafiłbym w tym miejscu podać w miarę kompletnej listy procedur i działań określających pole i zasady gry autonomicznych instytucji tak, aby sprzyjała ona coraz bardziej celom modernizacji i rozwoju. Zapewne w większym stopniu należy odwoływać się do mechanizmów rynkowych, do konkurowania o pieniądze i do konkursów, koncentrując zasoby na niektórych tylko przedsięwzięciach. Wielkim problemem będzie określenie, jaka część pieniędzy powinna być przydzielana drogą konkursów i kontraktów, jaka zaś przekazywana na istnienie instytucji. Nie należy także zapominać o korzystnych efektach współdziałania, o synergii, jaka tworzy się w merytorycznej debacie wybitnych twórców i naukowców – na tym przecież polega wartość rozmaitych ośrodków i centrów studiów zaawansowanych.

Na zakończenie, nie siląc się na wyczerpujące uzasadnienie, podam rozwiązania (czy – jak kto woli – instrumenty), które – jak mi się zdaje – nie są dostatecznie wykorzystywane w polityce wobec szkół wyższych. Uważam, że warto poświęcać więcej uwagi polityce kontraktów. Zamówienia kontraktowe ministerstwa, władz regionalnych czy rozmaitych instytucji sektorowych i branżowych kierowane w stronę całych uczelni, instytutów badawczych czy grup pozwalają wiązać i koordynować politykę autonomicznych szkół wyższych ze strategiami: narodową, sektorową i regionalną. Rzecz jasna, skuteczność polityki kontraktowej zależy od dobrze wypracowanych procedur. Ważne są nie tylko dobrze przygotowane warunki kontraktu (tzw. *terms of references* – TOR), określające w jasny sposób strategię i oczekiwania odbiorcy kontraktu. W niektórych sytuacjach, przy długotrwałych kontraktach, w trakcie których zmieniają się oczekiwania odbiorcy i warunki realizacji, istotne stają się możliwości renegotjowania kontraktów w toku realizacji. Innym ważnym elementem jest stały i dobry kontakt (dialog) z końcowymi użytkownikami tworzonych wartości. W wielu przypadkach oczekiwania odbiorców powinny być tłumaczone na język zrozumiały dla realizatorów kontraktu¹⁶. Stały kontakt i dialog z użytkownikami wartości tworzonych przez kontrak-

¹⁶ Szkoły wyższe w Stanach Zjednoczonych, zamawiając architektoniczny projekt budynku czy kampusu, często wynajmują firmy konsultingowe, które „przekładają” potrzeby dydaktyczne, społeczne i badawcze ich instytutów na oczekiwania dotyczące form przestrzennych zaspokajających owe potrzeby.

tobiorcę umożliwia coraz lepsze porozumienie i stopniowe, elastyczne dostosowywanie się do potrzeb partnerów. Dzięki temu można także zmniejszać, powtarzany jak refren przez środowiska naukowe, problem chronicznego niewykorzystywania przez władze wiedzy środowiska akademickiego oraz przedstawianych przez nie ekspertyz.

Wydaje się także, iż w polityce w niedostatecznym stopniu wykorzystywany jest proces tworzenia misji. Jest to akt samostanowienia, proces, który z pewną przesadą można określić jako demokratyczne formowanie się rozumnej woli zbiorowej¹⁷. Tak rozumiana misja powinna być przetwarzana w strategię – wskazującą konkretne zadania i sposób ich wprowadzania. W ten sposób tworzenie misji staje się dodatkową legitymizacją władzy, wzmacniania konsensu wokół strategicznych celów uczelni.

Literatura

Baar A. 2004

Higher Education Funding, „Oxford Review of Economic Policy”, t. 20, nr 2.

Białecki I. 2001

Reformowanie szkoły wyższej. Kierunki polityki, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/17/2001.

Białecki I. 2006

Pojęcie kompetencji a polityka wobec edukacji i rynku pracy, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/28/2006.

Dąbrowa-Szeffler M., Jabłocka J. 2007

Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport dla OECD, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Edquist Ch. i in. 2007

OECD Thematic Review of Tertiary Education. Country Note – Poland
(www.oecd.org/edn/tertiary/review)

Habermas J. 2002

Teoria działania komunikacyjnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Rychen D.S., Salganik L.H. (red.) 2003

Key Competencies for a Successful Life and Well-functioning Society, Hogrefe & Huber, Göttingen.

Sztandar-Sztanderska U., Minkiewicz B., Bąba M. 2004

Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy, Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Warszawa.

Thorens J. 2006

Liberties, Freedom and Autonomy. A Few Reflections on Academia Estate, „Higher Education Policy”, t. 19, nr 1.

¹⁷ Podobny proces opisywał Jürgen Habermas (2002) w swojej teorii władzy komunikacyjnej.